

Ressources territoriales des communautés rurales et développement local : Un rendez vous manqué de la décentralisation au Sénégal ?¹

Géraud MAGRIN
Sidy Mohamed SECK
Sérigne Modou FALL
Géographes, UGB / GIRARDEL²

Forum sous-régional GRDR
Développement local : migration, citoyenneté, développement. Bassin du fleuve Sénégal
UGB Saint Louis, 13-16 décembre 2006

La décentralisation est territorigène (voir Antheaume, Giraut 2005). Au Sénégal, la formation de centaines de communautés rurales à partir de la loi 72-02 du 1^{er} février 1972³ crée autant de territoires⁴. Le transfert progressif de compétences – à travers notamment les lois de 1996⁵ - a donné de la consistance à ces nouveaux territoires. Ces compétences relèvent d'une part du domaine socio-éducatif (santé, éducation, culture, jeunesse et sports), d'autre part de la gestion du territoire et de la planification du développement (domaines, environnement et gestion des ressources naturelles, urbanisme et aménagement du territoire, planification). Elles renvoient à deux des principaux effets positifs attendus de la décentralisation : l'amélioration de la fourniture de biens et services publics aux populations d'une part, la planification et l'animation du développement local d'autre part.

Des différentes définitions du développement local, on retiendra une dynamique de mobilisation endogène d'acteurs locaux en vue de la réalisation d'un projet inscrit dans un territoire, permettant la valorisation de ressources locales au service d'une émergence productive (voir Piveteau 2005, Pecqueur 1989 et 2000, Lévy et Lussault 2003). Le développement local ainsi conçu oppose sa souplesse et son caractère ascendant à la rigidité de l'aménagement et de la planification centralisé. L'idée sous-jacente est que les territoires ont des ressources à faire émerger, à valoriser (Lévy et Lussault 2004).

Or, jusqu'ici, le développement local invoqué dans tous les discours et les dispositifs d'appui à la décentralisation, tantôt comme un objectif, tantôt comme un moyen, peine à se concrétiser dans les réalités, et en particulier à stimuler des dynamiques productives. Les liens décentralisation / développement local fonctionnent mal (Piveteau 2005, Magrin 2007). Les principales difficultés sont la faiblesse des ressources des communautés rurales – tant financières qu'humaines – mais aussi leur très forte dépendance vis-à-vis de l'extérieur, c'est-à-dire de l'Etat, mais surtout des projets de la coopération internationale (différents bailleurs,

¹ Cette communication s'inspire de constats effectués sur les dynamiques de la décentralisation en cours au Sénégal, et aboutit à l'identification de pistes de recherche plus qu'à des résultats définitifs.

² Université Gaston Berger de Saint Louis. Groupe interdisciplinaire de recherche pour l'appui à la planification régionale et au développement local.

³ En 2006, le Sénégal compte 11 régions, 110 communes et 320 communautés rurales.

⁴ Sans épiloguer sur ce concept très riche, on retiendra ici qu'un territoire correspond à un espace géré par un pouvoir, éventuellement délimité, qui est ou devient le support d'un sentiment d'appartenance.

⁵ Lois 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales et loi 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales.

ONG). Cette dépendance est lourde de conséquence. Elle entraîne notamment des phénomènes de concurrence entre acteurs locaux pour capter les opportunités de financement extérieures, tournant le dos aux synergies initialement recherchées.

Si l'on retient une définition exigeante du développement local (cf. *supra*), la question centrale devient de savoir comment substituer la course aux ressources extérieures à la mise en valeur des ressources locales des territoires. Par ressources territoriales, on entend les ressources naturelles présentes sur le territoire (terre, eau, végétation, ressources du sous-sol), mais aussi les richesses produites grâce au territoire dans le cadre de processus de développement local : cela peut-être des productions très concrètes (agro-pastorales, industrielles ou artisanales territorialisées) ou des richesses plus abstraites (formation, savoirs faire, mobilisation sociale). Ces ressources peuvent être génériques (main-d'œuvre non qualifiée) ou spécifiques (sous une forme révélée, comme la qualification des districts industriels, ou latentes, non encore exploitées) (Leloup et al 2004). Par valorisation des ressources territoriales, on entend certes, la perception par les communautés rurales de ressources fiscales à partir des ressources issues du territoire, pour fournir les services et biens publics attendus. Mais on considère aussi la contribution du territoire, comme support d'identification et de mobilisation sociale, à la création de richesse. A quelles conditions la communauté rurale pourrait-elle constituer un catalyseur des dynamiques de développement local au sein de ces territoires ?

Les principales contraintes actuelles renvoient à des questions d'articulation, verticale ou horizontale. De l'Etat central vers les niveaux locaux, certaines compétences clé ne sont pas transférées – comme l'eau (voir Magrin, Mar 2006) ou les ressources minières -, quand d'autres ressources sont officiellement transférées, mais avec de fortes ambiguïtés (foncier, ressources végétales (voir Ribot 2007)). Les relations entre acteurs de niveau local posent aussi problème, pour gérer des limites entre territoires, notamment entre communes urbaines et communautés rurales, ou encore les relations entre les territoires des collectivités locales et ceux encore gérés directement par l'Etat, comme les aires protégées. Il s'agit ici, à partir des recherches menées par le GIRARDEL, de présenter quelques réflexions sur les contraintes qui pèsent sur les communautés rurales sénégalaises pour gérer et valoriser les ressources de leur territoire.

1. Décentralisation et valorisation des ressources locales, ou les malheurs du développement local au Sénégal

1.1 Décentralisation et développement local : des vases qui peinent à communiquer

Au Sénégal, les synergies attendues entre décentralisation et un développement local conçu comme un processus de valorisation de ressources locales ne fonctionnent pas comme prévu. La décentralisation, plutôt descendante dans la conception en vigueur au Sénégal, s'oppose à un développement local ascendant (d'Aquino 2002). Celui-ci s'inscrit en principe dans un territoire à forte identité, qui coïncide souvent mal avec ceux de la décentralisation (Diop D. 2006). L'Asescaw, une des plus anciennes et des plus importantes associations de la société civile du Nord Sénégal, rayonne par exemple sur un espace géographique assimilable au Delta du Sénégal, morcelé entre les territoires politico-administratifs de 2 régions, 3 départements, 9 communautés rurales et 3 communes.

Les mobilisations endogènes les plus actives au Sénégal sont sociales et culturelles (comme l'a montré le mouvement *set setal*⁶), mais plus rarement productives. Elles ont parfois un ancrage territorial, mais celui-ci se calque alors plus souvent sur l'échelle départementale, qui ne correspond pas à un niveau de collectivité locale – voir Mercoiret 2003 sur le département de Mbour. Elles fonctionnent parfois de façon très efficace à partir de logiques de réseau, comme celles des grandes confréries religieuses. Mais on n'observe quasiment pas d'articulations productives entre sphère institutionnelle (collectivités locales, Etat, projets), sphère sociale et sphère économique privée (producteurs, commerçants, transporteurs, industriels).

Le rêve d'un développement local ubiquiste tend à l'oxymore. Le développement local, comme tout développement, suppose des phénomènes différenciés, donc des hétérogénéités. Il procède de la valorisation de spécificités locales. Or, l'essor de certains territoires peut en marginaliser d'autres. Tous les territoires, notamment ruraux, ne présentent pas de semblables dispositions à se développer selon cette trajectoire (Requier-Desjardin 2001). La décentralisation, au contraire, vise l'amélioration de la fourniture de biens et services publics à tous. Les appuis extérieurs homogénéisants qu'elle reçoit au nom du développement local – à travers notamment la standardisation des interventions des bailleurs, des modes de planification et d'intervention – semble antinomique avec l'expression des spécificités locales.

Par ailleurs, la généralisation des opérations revêtues des oripeaux du développement local s'accompagne d'un certain nombre d'autres ambiguïtés. La multiplication des instances de la participation crée une profusion institutionnelle dans des arènes déjà passablement encombrées. A tout problème son « cadre de concertation ». Leur foisonnement souligne le besoin de coordinations supra-locales et pose la question centrale de la légitimité de la représentation, dont dépend le contrôle des flux de ressource (Le Meur 2001).

1.2 Le développement local sous perfusion, ou le prix de la dépendance extérieure

La faiblesse des ressources locales est un des freins bien connus à la décentralisation (Piveteau 2005). Leurs ressources viennent ainsi en proportion variable de l'Etat et des différents canaux de l'aide. L'absence de possibilité d'emprunt pour les collectivités locales sénégalaises peut être interprétée comme un flagrant manque de confiance en l'avenir. Les difficultés de la fiscalité locale expriment aussi certaines spécificités sénégalaises, comme la concentration des gisements fiscaux dans la région de Dakar, ou la faiblesse du réflexe fiscal des contribuables. Celle-ci renvoie, quant à elle, à une méfiance ancienne des paysanneries envers l'Etat, compensée par des liens sociaux réticulaires (confréries) qui permettent de se prémunir de sa coercition. L'adhésion au réseau joue alors contre le territoire (de l'Etat, des communautés rurales), le seul territoire bénéficiaire étant alors la tête du réseau : le siège des confréries.

En conséquence, pratiquement tous les processus dits de développement local dépendent quasi-exclusivement de financements extérieurs. Le cas de la région de St Louis étudié par Piveteau (2005) montre à quel point cela s'avère contradictoire avec les objectifs recherchés du développement local. Si toutes les actions en faveur du développement local mettent en jeu des financements extérieurs et des organisations internationales (bailleurs traditionnels

⁶ Mouvement spontané des années 1980, par lequel les jeunes réagissent à la dégradation environnementale de leur cadre de vie dans les villes, en mettant en place un système de nettoyage, d'embellissement et de décoration du paysage urbain.

bilatéraux ou multi-latéraux, ONG, coopérations décentralisées), on aurait peine à identifier un processus de développement local qui soit vraiment local, c'est-à-dire autonome. Ce contexte est favorable à une compétition entre acteurs associatifs et publics pour l'accès à l'information, qui conditionne la maîtrise des ressources exogènes (projets, aides). Même les institutions publiques fonctionnent entre elles sur ce mode concurrentiel : comportements opportunistes, cloisonnement institutionnel et asymétries sont favorisées. Au lieu d'une scène d'acteurs en synergie, une arène cloisonnée. Derrière le baobab, le marigot.

Finalement, en l'absence de ressources propres suffisantes, les collectivités locales doivent se contenter d'un rôle limité d'identification des besoins et de programmation des investissements locaux (Piveteau 2005). On comprend bien qu'il ne suffit pas d'organiser des usagers pour recevoir des financements extérieurs pour construire des écoles, des cases de santé ou des forages pour engager ou soutenir des processus de développement local.

2. Comment faire du foncier une fondation du développement local ?

Au Sénégal comme ailleurs, le foncier est une ressource stratégique. Sa gestion a été partiellement transférée aux collectivités locales. Mais elles peinent à en tirer bénéfice, car elles n'en retirent guère de retombées financières, mais doivent au contraire gérer un contexte très tendu. Celui-ci s'explique par la conjonction d'un contexte de forte croissance démographique et urbaine, qui attise la convoitise sur les meilleures terres (urbanisables et irrigables) et d'une législation inadaptée, sans cesse contournée, qui ne parvient plus à établir les régulations nécessaires.

2.1 Le foncier, une ressource territoriale qui n'apporte guère de ressources ...aux collectivités locales

La gestion du foncier rural, telle que prévue par la loi, est un service assuré par les conseils ruraux pour la collectivité. Elle induit des charges sans pouvoir fournir des ressources pour la communauté rurale. Cependant, des transactions foncières contraires à la loi sont réalisées de façon courante. Elles sont, elles, sources de revenus pour beaucoup d'individus, surtout dans les zones à fort potentiel agricoles (Delta du Sénégal) et dans les espaces péri-urbains (par exemple dans la région des Niayes) (voir Touré, Seck, 2005).

Le foncier constitue une des principales ressources des communautés rurales créées depuis 1972 (loi 72-25 du 19 avril 1972, complétée par la suite par divers textes jusqu'à ceux de 1996). La loi sur le domaine national (loi 64-46 du 17 juin 1964) confie en effet au conseil rural la gestion des terres de terroir situées dans le territoire de la communauté rurale. Les conditions d'affectation de ces terres ont été définies par le décret 72-1288. Outre la demande écrite de l'intéressé (individu ou groupe organisé), deux conditions majeures président à leur affectation : être membre de la communauté rurale et avoir la capacité d'assurer, directement ou avec l'aide de sa famille, la mise en valeur des terres.

Les affectations doivent faire l'objet d'une délibération du conseil ; elles sont consenties pour une durée indéterminée. Elles ne confèrent qu'un droit d'usage et ne peuvent faire l'objet d'aucune transaction (vente, location ...). Une fois affectées, les terres ne peuvent être désaffectées, en tout ou partie, que par délibération dans des conditions définies par la loi, parmi lesquelles l'insuffisance d'une mise en valeur, l'utilité publique déclarée par l'Etat ou des motifs d'intérêt général décidés par le Conseil rural.

Théoriquement, les communautés rurales doivent mettre en place des procédures d'instruction des dossiers de demande de terres et de vérification de l'état de leur mise en valeur. Toutefois, la législation foncière n'a pas fait l'objet de mesures d'accompagnement satisfaisantes (livret foncier, définition des conditions de mise en valeur...) permettant de rendre aisée et transparente la gestion des terres par les Conseils ruraux.

Il s'y ajoute que la fonction de gestion du patrimoine national confiée au conseil rural n'est pas rétribuée et que l'affectation de portions du territoire rural à des tiers, pour des intérêts privés, ne procure aucune ressource à la communauté. Faute de moyens et de procédures adéquates d'une part, et en raison de la pression de propriétaires traditionnels, d'autorités coutumières et religieuses d'autre part, les pratiques de gestions foncière dans les communautés rurales sont loin d'être conformes à la loi et font l'objet de beaucoup de compromis, voire de compromissions.

Ainsi, on observe couramment des transactions foncières, notamment des ventes de terres par des affectataires ou des « propriétaires terriens traditionnels », souvent à des prix forts, notamment dans les zones péri-urbaines ou à fort potentiel agricoles (région de Dakar, Niayes, périphérie de Saint Louis, Delta du Sénégal, zone du Lac de Guiers, etc). Parfois, ces transactions sont réalisées avec la complicité du Conseil rural. En effet, après des « négociations souterraines », le vendeur et l'acheteur, après concertation avec le conseil rural, font valider leur transaction par une délibération d'affectation de la parcelle concernée à l'acquéreur (Touré, Seck 2005). Ces pratiques enrichissent des hommes et non la collectivité, et contribuent à instaurer un marché foncier informel.

Le développement progressif de ce marché et la pauvreté en milieu rural amènent de plus en plus de ruraux à vendre leurs terres, accroissant ainsi la précarité de leurs conditions de vie, en hypothéquant par la même occasion l'avenir de leurs enfants (Touré, Seck 2005).

La nécessité d'une réforme foncière se fait donc nettement sentir pour sécuriser les droits des ruraux, encadrer le marché foncier rural et créer de nouvelles ressources pour les communautés rurales. Cette réforme devrait permettre de donner aux ruraux des droits réels, négociables et transmissibles ; de créer et de réguler le fonctionnement de marché fonciers au niveau des collectivités locales ; d'instaurer un impôt foncier et une taxe d'aménagement pour les bénéficiaires de terres situées dans des zones aménagées sur ressources publiques au sein des communautés rurales. Les ruraux sénégalais, organisés au sein du conseil national de concertation des ruraux (CNCR), ont clairement formulé des propositions dans ce sens à l'attention du gouvernement (voir CNCR, 2004).

Depuis les lois de 1996, les « domaines » constituent un secteur transféré aux collectivités locales. Leur gestion s'effectue cependant avec l'implication de services de l'Etat, et fournit des ressources financières assez importantes, mais dont la mobilisation est difficile pour les conseils ruraux en raison de la complexité des procédures. Les ressources des communautés rurales comprennent les ressources extraordinaires (dons, legs, ressources de la coopération décentralisée, emprunts...), qui sont aléatoires, et les ressources ordinaires (annuelles). En principe plus régulières, celles-ci sont composées de la taxe rurale, des impôts locaux (patente, impôts sur le foncier bâti et non bâti, pour le bâti prescription de 10 ans)⁷, des produits des amendes (forfaitaire, contravention gendarmerie, service d'hygiène, police⁷), des

⁷ A raison de la clé de répartition suivante : 60% pour la collectivité locale, 40% pour l'Etat.

produits du domaine (droit de stationnement, droit de place – marché, souk, commerçants) et des expéditions des actes administratifs (état civil, certificat mariage, acte de naissance...).

Enfin, ces ressources ordinaires sont complétées par le fonds de dotation de l'Etat, qui est pré-affecté à des secteurs précis comme l'éducation, la santé, etc.. Mais ces fonds de dotation sont insignifiants rapportés à la population. Ainsi, en 2004⁸, la région de Saint Louis a reçu environ 860 milliards de Fcfa à ce titre, dont les 2/3 pour la région et l'Agence régionale de développement, et seulement 332 milliards pour les autres collectivités (8 communes et 16 communautés rurales). Cette dotation varie énormément d'une collectivité à l'autre et demeure insignifiante par administré : entre 320Fcfa par habitant (Ross Béthio) et 171Fcfa (Gandon) en milieu rural ; 6.000Fcfa par habitant (Podor) et 387Fcfa / habitant (Saint Louis) en milieu urbain.

En dehors des taxes rurales, on assiste à une « médiatisation » des recouvrements par différents services de l'Etat (Trésor, Eaux et forêts, gendarmerie, etc.) qui s'insinuent comme intermédiaires. Pour que les collectivités puissent accéder à ces ressources, les élus doivent être bien informés, mener des démarches parfois complexes pour elles, et faire preuve de dynamisme dans le suivi. Les solutions à ces difficultés résident dans l'assouplissement des procédures et la meilleure formation des élus. Mais il convient aussi de réduire les niveaux d'intermédiation de l'administration, et sans doute, de développer une fonction publique territoriale au sein des collectivités. Les assistants communautaires récemment mis en place sont encore peu nombreux et insuffisamment formés.

2.2 Les interfaces rural/urbain : des conflits de limites à une valorisation des continuités

Le contrôle foncier est aussi à l'origine de tensions entre territoires. Celles-ci sont d'autant plus contradictoires avec des dynamiques de développement local que ces territoires sont liés de manière fonctionnelle.

Ainsi, avec la croissance démographique des villes – le Sénégal atteint aujourd'hui un taux d'urbanisation de 50% - des phénomènes de « mitage » de l'espace rural se développent sur leurs périphéries (voir Seck et al. 2004). Constructions informelles et lotissements alimentent la progression du front urbain. Ces dynamiques entraînent de nombreux conflits entre communes et communautés rurales autour de la question des limites des différents territoires. Le réflexe des conseils municipaux est généralement de se tourner vers l'Etat pour demander une extension de leur périmètre communal par décret. Celui des conseils ruraux est naturellement de s'y opposer et de se méfier des propositions d'intercommunalité, qui ne semblent devoir régler que les problèmes de la ville (cas de Rufisque-Sangalcam, Thiès Fandène, Joal-Nguéniène, St Louis-Gandon, etc. ; voir Totté et al 2003, Fall A., Gueye Ch. 2005).

Un enjeu important serait de transformer ces espaces de conflits en espaces de partage. Plutôt que de se mettre dans une posture de confrontation autour de la question des limites des collectivités locales, il conviendrait plutôt d'appuyer des dynamiques d'intercommunalité, dans les cas où les parties y trouvent un intérêt (Magrin 2003). Celles-ci pourraient avoir pour objet la gestion de ressources foncières périurbaines, à travers par exemple des lotissements conjoints entre commune et communauté rurale, étant entendu que la première arriverait ainsi

⁸ Arrêté interministériel 002915 du 10/03/2004 portant répartition du fonds de dotation de la décentralisation aux régions, communes, communautés rurales, et aux services déconcentrés de l'Etat pour l'année 2004. Dakar, MEF.

à régler un problème d'espace pour ses habitants et que la seconde recueillerait les impôts et taxes à payer par les populations accueillies. Ces coopérations pourraient s'étendre à d'autres aspects, comme la gestion de terres agricoles périurbaines cultivées par les habitants des villes, la préservation d'espaces verts, ou encore l'aménagement de zones d'activités à la rencontre des besoins des filières agricoles et des possibilités de valorisation et de consommation offertes par les villes (Magrin 2005).

3. Les communautés rurales et les ressources naturelles de l'Etat

La gestion de certaines ressources naturelles situées sur le territoire des communautés rurales relève toujours de l'Etat. Sans remettre en cause les fondements de cette répartition de la gestion des compétences, on peut imaginer une répartition des rôles qui permettrait à ces collectivités locales de mieux valoriser ces ressources au service de processus de développement local qui leur seraient spécifiques.

3.1 Les activités extractives

La gestion des ressources minières n'est pas transférée dans le cadre des lois de décentralisation. Le sol est transféré (domaines), mais pas le sous-sol. Comme il revêt une importance stratégique potentielle, l'Etat entend en garder le contrôle. Ce qui ne l'empêche pas d'en concéder l'exploitation à des entreprises privées concessionnaires (nationales ou étrangères). Ni la décentralisation, ni l'existence de collectivités locales ne sont mentionnées dans la déclaration de politique minière de mars 2003.

Les activités extractives au Sénégal se concentrent principalement dans deux ensembles géographiques. A l'Ouest, surtout dans la zone de Rufisque-Bargny et la région de Thiès, où une importante exploitation de carrières, déjà ancienne, accompagne le développement de l'économie nationale et de l'urbanisation. L'exploitation des phosphates, malgré ses difficultés actuelles, constitue un des piliers de l'économie sénégalaise. De nombreuses carrières de matériaux divers (calcaire, basalte, graviers, etc.) alimentent la construction urbaine du pays, et notamment celle de l'ensemble du Cap Vert. Dans le sud-est du Sénégal, particulièrement dans le département de Kédougou, s'associent des carrières et des mines à l'exploitation intermittente, débutante ou encore potentielle. Des perspectives de changements importants y existent à très court terme, du fait de nouvelles dispositions législatives incitatives (nouveau code minier) et du contexte économique mondial (cours des matières premières tirées vers le haut par les pays émergents). Les principaux sites (voir Greig 2006) sont ceux des carrières de marbre et de dolérite de Bandafassi, les gisements de fer de la Falémé, et surtout les gisements aurifères de Sabodala, dont l'exploitation industrielle est en phase de démarrage. Des travaux d'exploration sont également menés sur différents sites.

Les effets environnementaux et socio-économiques de cette exploitation sur les territoires sont importants. Ils se déclinent à travers des impacts sur l'environnement physique (ressources fauniques, hydriques, végétales affectées ; poussière des véhicules ; fuites éventuelles de produits toxiques, besoin de traitement des terrains après exploitation) et sur le milieu humain. Les enjeux sont ici complexes. Sur le plan foncier, des terrains sont soustraits au domaine national pour les besoins miniers. Activités agricoles, pastorales, ressources végétales, voire villages sont remplacés par les infrastructures minières. La question de la compensation des usagers de l'espace se pose. Elle mérite de s'étendre aux collectivités

locales qui gèrent ces terres. Les mouvements de populations liés à l'emploi minier ont des effets dont la gestion incombe ensuite aux communautés rurales (charge sur les infrastructures, pressions sur l'environnement, conflits éventuels). En matière économique, les changements miniers ont des conséquences positives : en plus de l'emploi et des salaires distribués et des quelques réalisations sociales habituelles au bénéfice des riverains (dispensaire, écoles, forage), les bases minières peuvent offrir des débouchés à certains produits de l'agriculture ou de l'élevage, dans des zones enclavées jusque là peu intégrées au marché. Mais ils ont aussi des effets plus ambivalents : dans des zones peu peuplées, les activités minières exercent une concurrence pour la main-d'œuvre. L'agriculture, cotonnière ou non, est délaissée autour des mines (voir Dia N. 2006).

Dans l'ouest du Sénégal, les tensions entre entreprises et riverains sont anciennes, comme l'illustrent les conflits entre Rufisque et Bargny autour de la Sococim. Au sud-est du pays, les collectivités locales ont du mal à se positionner face aux enjeux miniers. L'exemple de la mine d'or de la société australienne MDL en cours d'ouverture à Sabodala est représentatif des enjeux et des ambiguïtés du développement de ces activités du point de vue de la valorisation des ressources dans les territoires des communautés rurales. Les communautés rurales du sud-est du Sénégal sont faibles, en partie parce que la principale ressource transférée, la gestion des terres, y a peu d'importance : la zone est très peu peuplée, et les enjeux fonciers y sont pour le moment limités. La mise en place des activités minières conduit de fait à un renforcement de l'emprise de l'Etat : le sous-préfet de Saraya coordonne le recrutement, en relation avec les chefs de village, mais la communauté rurale est quasiment absente⁹, alors que la principale entreprise minière (MDL) envisage d'engager 250MFcfa par an (contre un budget actuel de 8-9MFcfa) en dépenses diverses au bénéfice de la communauté rurale (voir Diallo M.L. 2006). Une ONG sénégalaise, La Lumière, financée par Oxfam America, en liaison avec l'antenne de Kédougou de l'ARD de Tambacounda, essaie de renforcer les connaissances juridiques des collectivités locales. Une dimension importante du plaidoyer consiste à rendre public le contrat passé entre les sociétés minières et l'Etat, et notamment à connaître les engagements de la société minière en matière sociale et environnementale.

Les enjeux de développement à l'échelle locale autour des activités minières peuvent être résumés ainsi : comment faire pour que les activités extractives ne profitent pas seulement à l'Etat (à travers ses ressources fiscales) et aux compagnies minières ? Comment maximiser les retombées locales, en termes d'infrastructures et de préservation de l'environnement, mais surtout en utilisant ces activités exogènes pour structurer et stimuler l'économie locale ?

Les besoins se situent à plusieurs niveaux. Il s'agit d'abord de renforcer les capacités de négociation locales face aux entreprises minières et à l'Etat. Cela implique de mieux impliquer les collectivités locales dans l'accompagnement des activités minières. Ainsi, le code minier de novembre 2003 précise dans son exposé des motifs que, « Dans le but de faire bénéficier les collectivités locales des retombées financières de l'exploitation des ressources du sous-sol, il est prévu la création d'un fonds de péréquation et d'appui aux collectivités locales ». Or, ce fonds n'existe pas pour le moment. Le texte est ambigu, car il ne dit pas si ce fonds doit être créé au bénéfice des collectivités locales concernées ou de celui de l'ensemble des collectivités locales du pays – dans cette compréhension, il s'agirait d'un outil d'équilibrage au service de l'aménagement du territoire.

⁹ Dans la communauté rurale de Khossanto, un problème politique local vient compliquer la situation : le PCR est en proie à l'opposition de la quasi-totalité du Conseil rural, qui essaie de le destituer. Les enjeux miniers ne sont pas la cause de cette brouille, mais celle-ci est à l'origine de la paralysie du Conseil.

Ensuite, il convient d'appuyer la structuration d'activités économiques autour des activités extractives : approvisionnement des employés en produits de l'agriculture, de l'élevage, développement de PME industrielles ou de services en aval de l'activité minière. Dans cette perspective, il serait probablement pertinent de permettre un déplacement des revendications du niveau local au niveau régional afin d'inscrire les effets positifs de l'activité minière dans le temps : les liens avec l'aménagement du territoire à l'échelle régionale sont à construire. Ainsi, les compagnies minières construisent généralement quelques écoles, des cases de santé, des adductions d'eau. Au-delà de ces réalisations certes utiles mais très ponctuelles, il s'agirait de situer la négociation au niveau d'infrastructures plus structurantes sur le plan économique : routes, électricité, organisation de filières maraîchères, de filières de formation spécialisées. Cette possibilité est facilitée si plusieurs mines fonctionnent en même temps dans un même espace régional – comme dans l'Ouest malien, entre Yatéla, Sadiola, Loulo et Tabakoto – permettant de répartir les charges sur plusieurs opérateurs.

A cet égard, un élargissement de la réflexion à l'échelle sous-régionale serait aussi intéressant (voir Magrin, Gautier 2006) : la région minière du Sénégal oriental prolonge la grande région minière de l'Ouest du Mali, où la problématique de la décentralisation est comparable, de même que les enjeux d'aménagement du territoire en contexte de périphérie nationale enclavée. Les collectivités locales rurales maliennes, qui ont une dizaine d'années d'expérience en matière d'exploitation minière, pourraient partager cette expérience avec les collectivités locales sénégalaises.

3.2 Les ressources protégées

Notre postulat - les territoires ont des ressources à faire émerger et valoriser – se vérifie également dans le cas des aires protégées, même si elles jouissent d'un statut particulier. En effet, de la même façon que pour les activités extractives, la gestion des aires protégées n'appartient pas aux compétences transférées, alors que celles de l'environnement et des ressources naturelles relèvent à présent de la responsabilité des collectivités locales. Les aires protégées restent ainsi des enclaves autonomes à statut public sur des territoires à statut communautaire.

Au Sénégal, sont placés sous le régime de la protection des ressources les forêts classées, les parcs nationaux, les réserves naturelles nationales et les réserves naturelles communautaires. Sur les trois premières catégories, une protection totale a été appliquée pendant des décennies. Cela signifiait concrètement, pour les populations riveraines, une interdiction d'accès à ces ressources : interdiction de chasse, de pêche, de cueillette, d'activités agropastorales, etc. Cette situation a alimenté, autant qu'elle a duré, un profond sentiment de frustration et un malaise dans les relations entre l'administration chargée de gérer les aires protégées (les services des Eaux et Forêts et des Parcs Nationaux) et les populations, qui contestaient la légitimité de pareilles mesures. Il faut reconnaître par ailleurs que ces dispositions draconiennes, malgré les infractions dont elles ont fait l'objet, ont contribué à faire de ces aires protégées des sites riches en biodiversité.

Depuis la conférence de Rio de 1992, l'approche « conservation durable » s'est substituée à celle dite de « protection de la nature ». Il s'agit d'une nouvelle orientation qui reconnaît, *i)* l'utilisation rationnelle de l'environnement et des ressources naturelles comme un moyen de développement de l'économie locale, *ii)* la capacité des communautés locales à contribuer à

la conservation de la biodiversité, *iii*) les savoirs et savoirs faire locaux comme outils appropriés pour une gestion durable de l'environnement et des ressources naturelles.

La nouvelle orientation signifie également la fin de la césure territoriale entre l'aire protégée et l'espace communautaire. La zone tampon ne doit plus être perçue comme la frontière où s'arrêtent les activités des populations. Elle n'est pas la première ligne de défense, pour emprunter un terme militaire. Cette tentation d'emprunter un terme militaire n'est pas fortuite : elle s'inscrit dans la culture – et depuis peu le statut - militaire du corps des Eaux et Forêts, contre les activités anthropiques. La zone tampon doit plutôt servir d'interface entre les activités de conservation et les activités de développement.

Les aires protégées sont des espaces pourvoyeurs de services écologiques, mais ils offrent de réelles opportunités de création de richesse pour les populations et les collectivités riveraines, à travers l'émergence de nouveaux métiers (écogardes, surveillants de plage, guides touristiques), la promotion d'initiatives locales (activités artisanales, écotourisme, cybernature, etc.), le renforcement de capacités locales en entrepreneuriat et en négociation de projets.

L'innovation, depuis trois à cinq ans, est l'incitation à la création de réserves naturelles communautaires, à l'image de *Keur Cupaam*, modèle de cogestion des aires protégées entre la réserve naturelle de Popenguine et les femmes de cette localité. Dans la foulée, l'Etat prévoit de doter tous les parcs nationaux de plan d'aménagement et de gestion, c'est-à-dire de nouveaux outils qui appliquent les principes de cogestion des ressources et de l'environnement. Les collectivités locales et les acteurs à la base peuvent tirer de nombreux avantages de ces nouvelles dispositions.

Les collectivités locales peuvent désormais participer à la prise de décision concernant la gestion de ressources sur leur territoire, alors qu'elles en avaient été écartées jusque là. Les populations peuvent influencer ces décisions avec les nouveaux mécanismes institutionnels mis en place. Elles peuvent contribuer à asseoir une bonne gouvernance des ressources territoriales en revendiquant et en participant à l'arbitrage entre la préservation de la ressource à des fins écologiques et son utilisation pour la satisfaction de leurs besoins socioéconomiques, d'où le besoin d'un outil de planification concertée.

Les plans d'aménagement et de gestion (PAG) qui se mettent en place au niveau des aires protégées mettent l'accent sur la contractualisation de la gestion des ressources avec les autres acteurs, qu'ils soient privés ou communautaires. C'est ce que confirme un des objectifs du nouveau plan d'aménagement et de gestion du Parc National des Oiseaux du Djoudj (PNOD), validé en octobre 2005. Cet objectif est ainsi libellé : « valoriser durablement, et de manière économiquement efficace l'espace et les ressources naturelles dans le PNOD et sa périphérie, en vue de susciter la mise en place de filières économiques endogènes, génératrices de revenus monétaires et d'emplois au profit des populations locales » (PAG/PNOD, 2006).

Toutefois, des difficultés subsistent pour la mise en œuvre de toutes ces procédures. Plus que partout ailleurs, c'est dans la zone des aires protégées que le dialogue entre gestionnaires des sites d'un côté et populations et élus locaux de l'autre, se heurte parfois à des blocages. Le marquage du territoire constitue dans certains cas le point d'achoppement. Les limites et le contenu de la zone tampon, la justification du classement de certains sites ne font pas l'objet de consensus. Dans bien des cas, même si le plan de gestion reconnaît qu'il faut négocier la

matérialisation, les lenteurs à mettre en place les mécanismes de négociation traduisent un certain malaise : celui pour les services techniques de l'Etat en charge de ces espaces de s'engager dans une direction qui, à terme, réduira davantage leurs prérogatives.

Concernant le maintien de certains sites (forêts classées sans arbres) sous le régime de la protection, même partielle, les arguments justificatifs sont fortement divergents. Aux arguments administratifs et réglementaires ou législatifs des forestiers s'opposent ceux des populations et des collectivités locales, qui considèrent que le classement d'une forêt n'a de sens que si elle dispose d'une couverture ligneuse.

L'accord de principe sur le partage équitable des bénéfices issus de la valorisation des ressources et du territoire des aires protégées n'est pas encore suivi d'effets tangibles dans l'amélioration des revenus monétaires des populations, ou dans la mobilisation de moyens financiers pour la communauté rurale. Le tourisme et les activités cynégétiques (les amodiations sont gérées par les conseils régionaux, ce qui complique encore les choses), qui sont les formes de valorisation dominantes, rapportent très peu à des collectivités locales de plus en plus sceptiques par rapport à la volonté de l'Etat d'appliquer ce principe.

Enfin, les nombreux exercices de planification qui se déroulent autour de l'environnement des aires protégées (POAS¹⁰, PLD, PAG, etc.) s'ignorent parfois royalement. Ce qui ne favorise pas les synergies. Comme autour des fronts urbains, transformer des limites qui séparent en interfaces qui rapprochent constitue un enjeu majeur : l'intercommunalité propose des démarches pertinentes pour y répondre. Encore faut-il avoir le courage d'en explorer les promesses.

Conclusion

Il y a des ressources disponibles sur le territoire des communautés rurales, qu'il serait possible de mieux valoriser. Au-delà des potentialités naturelles, il y a le territoire lui-même considéré comme une ressource, dans une conception qui fait référence à un espace porteur de mobilisation, de représentations et de projets productifs, support idéal d'un développement local avec lequel certains auteurs, comme Pecqueur, tendent presque à le confondre.

Comment identifier et accompagner des systèmes productifs localisés en milieu rural sénégalais ? Comment transformer des espaces de conflits - comme les zones à ressources extractives, les périphéries de ressources protégées, les interfaces rural/urbain - en lieux d'échanges et de synergie ? La réponse à ces questions pourrait, selon nous, permettre de dépasser certaines des apories du développement local au Sénégal. Après l'expérimentation de la démarche des POAS pour la cohabitation des usages et la gestion de l'espace dans les communautés rurales (D'Aquino et al. 2002), la mise au point d'itinéraires méthodologique de valorisation des ressources locales des territoires de la décentralisation pourrait constituer une piste féconde pour la recherche.

Bibliographie

Antheaume B., Giraut F. (dir.), 2005. *Le territoire est mort. Vive les territoires !*, Paris, IRD, 384p.

¹⁰ Plans d'occupation et d'affectation des sols (POAS). Plans locaux de développement (PLD). Plan d'aménagement et de gestion (PAG).

- CNCR, 2004. *Réflexion des organisations paysannes sur la réforme foncière*. Rapport introductif, séminaire national des ruraux sur la réforme foncière, Dakar, CNCR, 25 p.
- D'Aquino P., 2002. « Le territoire entre espace et pouvoir : pour une planification territoriale ascendante », *L'espace géographique*, janvier 2002 : 3-22.
- D'Aquino P., Seck S.M., Camara S., 2002. « Un SIG conçu pour les acteurs : l'opération pilote POAS au Sénégal », *L'espace géographique*, 1-2002 : 23-37.
- Diallo M.L., 2006. *Mines et dynamiques spatiales dans le sud-est du Sénégal : l'exemple de la communauté rurale de Khossanto*, nov. 2006, mém. de maîtrise de géographie, UGB de St Louis / GIRARDEL.
- Dia N., 2006. *Activité minière et culture cotonnière : l'exemple de la mine d'or de Sabodala au Sud-est du Sénégal*, mém. de maîtrise de géographie, nov. 2006, UGB de St Louis / SODEFITEX / GIRARDEL.
- Diop D. 2006. *Décentralisation et gouvernance locale au Sénégal. Quelle pertinence pour le développement local ?* L'Harmattan, 267p.
- Fall A.S., Gueye Ch. (dir.), 2005. *Urbain rural. L'hybridation en marche*, Dakar, Enda, 478p.
- Greig I., 2006. *Les enjeux de l'exploitation minière dans un contexte de décentralisation. Le cas du Sénégal oriental*, master 1 de géographie, ENS Lyon / CIRAD.
- Leloup F., Moyart L., Pecqueur B., 2004. « Le développement local en Afrique de l'Ouest : quelle(s) réalité(s) possible(s) ? », *Mondes en développement*, vol. 31, n°24 : 95-112.
- Le Meur P., 2001. « Décentralisation et développement local : espace public légitime et contrôle des ressources », Leclerc-Olive M., Rochegude A. (dir.). *Décentralisations : entre dynamiques locales et mondialisation*, Paris, Cah. du GEMDEV n°27, 270p.
- Lévy J., Lussault M. (dir.) 2003. *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, 1033p.
- Magrin G., 2007 (à paraître). « Le développement local introuvable. Réflexions sur l'importation d'un concept au Sénégal », *Cahier de GIRARDEL* n°4.
- Magrin G., 2006. « La décentralisation résoudra les problèmes de l'Etat en Afrique », Courade G. (dir.), *L'Afrique des idées reçues*, Paris, Belin : 383-389.
- Magrin G., Mar N.F., 2006. « Peut-on décentraliser des ressources stratégiques ? Réflexions sur l'articulation des niveaux de gestion autour du lac de Guiers (Sénégal) », CD-ROM du colloque GECOREV, *Gestion concertée des ressources naturelles et de l'environnement*, Saint Quentin en Yvelines, 26-28 juin 2006, 14p.
- Magrin G., Gautier D., 2006. *Activités extractives et développement régional. Rapport de mission à Tabakoto (ouest Mali)*, Dakar, CIRAD, mai 2006, 18p.
- Magrin G., 2005. « Les décentralisations doivent-elles prendre en compte les relations villes - campagnes ? Quelques réflexions sur Saint Louis et la vallée du fleuve Sénégal », Coll J.L., Guibbert J.J. (dir.), *L'aménagement au défi de la décentralisation en Afrique de l'Ouest*, Toulouse, PUM : 163-180.
- Magrin G., 2003. « Les relations entre collectivités locales et l'intercommunalité (vallée du fleuve Sénégal) », *Cahiers de GIRARDEL* n°1, novembre 2003 : 9-16.
- Mercoiret J., 2003. « Un exemple de rapprochement des acteurs, en zone rurale, à l'échelle d'un département : le cas de Mbour, au Sénégal », Totte M. et al, *La décentralisation en Afrique de l'Ouest. Entre politique et développement* : 201-219.
- Pecqueur B. 1989, 2000. *Le développement local*, Paris, Syros / La découverte.
- Piveteau A., 2005. « Décentralisation et développement local au Sénégal. Chronique d'un couple hypothétique », Dubresson A., Fauré P.A. (dir.) *Décentralisation et développement local, un lien à repenser*, *Tiers Monde* n°181, tome XLXI, janvier-mars 2005 : 71-93.

Rép. du Sénégal, 2006. *Le recueil des textes sur les collectivités locales*, Min. de l'Intérieur et des collectivités locales, ambassade de France au Sénégal, cabinet Cabex, CD-ROM, août 2006.

Rép. du Sénégal, 2006. *Plan d'aménagement et de gestion du PNOD*, Min. de l'Env. et de la Protection de la Nature, DPN.

Rép. du Sénégal, 1972. *Loi 72-02 du 1er février 1972 relative à l'organisation de l'administration territoriale*.

Requier-Desjardins D., 2001. « Décentralisations et dynamiques locales de production dans les pays en développement ». Leclerc-Olive M., Rochegude A. (dir.). *Décentralisations : entre dynamiques locales et mondialisation*, Paris, Cah. du GEMDEV n°27, 270p.

Ribot J.C., 2007. *Dans l'attente de la démocratie. La politique des choix dans la décentralisation de la gestion des ressources naturelles*, Washington, WRI, 189p.

Seck S.M., Arragain F., Kane L., 2004. *Identification des acteurs et des dynamiques de concertation dans la zone des Niayes : étude exploratoire*. Dakar, ENDA-MUAT, Programme d'Appui à l'Aménagement et à la Gestion Concertée et Durable des Niayes. Dakar, avril 2004, 76p.

Touré O., Seck S.M., 2005. *Exploitations familiales et entreprises agricoles dans la zone des Niayes au Sénégal*, Londres IIED, Dossier n° 133, mars 2005, 60p.